



University of Groningen

De woningwet en de nieuwe sloppen

Vols, M.

Published in:
Tijdschrift voor Bouwrecht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

Publication date:
2012

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Vols, M. (2012). De woningwet en de nieuwe sloppen: Bestrijding woningoverlast anno 2012. Tijdschrift voor Bouwrecht, 138, 769-776.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De Woningwet en de nieuwe sloppen

Bestrijding woonoverlast anno 2012

Mr. M. Vols¹

1. Inleiding

De sloppenwijken zijn na een afwezigheid van honderd jaar weer volop terug in Nederland met alle gevolgen van dien.² Teneinde gevaarlijke en anderszins overlastgevende woonsituaties slagvaardig te kunnen aanpakken, heeft de wetgever de Woningwet in 2007 aangepast. Aan het college van burgemeester en wethouders (hierna college) zijn extra mogelijkheden gegeven om herstelsancties aan de eigenaren van verpauperde panden, vervuilde tuinen, hennepkwekerijen en andere overlastgevende activiteiten op te leggen.³

Bovendien heeft de wetgever in art. 2 Woningwet de basis gelegd om de gemeentelijke bouwverordeningen die bij de bestrijding van overlast altijd een belangrijke rol hebben gespeeld naar een hoger niveau te tillen.⁴ In april 2012 is hun inhoud beleidsneutraal in het Bouwbesluit 2012 samengevoegd met de regelgeving uit het Bouwbesluit 2003, het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit) en een deel van het Besluit aanvullende regels veiligheid wegtunnels met als doel te komen tot een betere samenhang tussen bouwregelgeving alsmede een verminderde regeldruk en een verbeterde toegankelijkheid van de regels.⁵

In dit artikel geef ik een overzicht van de mogelijkheden die aan het college na deze wetgevingsoperatie ten dienste staan om woonoverlast tegen te gaan.⁶ Ik volg hierbij

¹ Michel Vols verricht promotieonderzoek naar de aanpak van woonoverlast bij het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid van de Rijksuniversiteit Groningen (www.openbareorde.nl). Reacties naar m.vols@rug.nl. De auteur bedankt prof. mr. J.G. Brouwer, mr. C.E. Huls en mr. B. Roorda voor hun commentaar bij eerdere versies van dit artikel.

² In 2007 worden er meer dan 30.000 slecht onderhouden appartementen geteld: 9000 in Den Haag, 5800 in Rotterdam, 3100 in Amsterdam, 1300 in Utrecht en 13.000 in de middelgrote gemeenten. Zie *Kamerstukken II* 2008/09, 31 991, nr. 3, p. 2.

³ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 392, nr. 9, p. 3. Het aanschrijfinstrumentarium verdween en de eigen verantwoordelijkheid van de burger kwam centraler te staan. Zie ook G. Overkleeft-Verburg, 'Toezicht en handhaving in het lokale veiligheidsbeleid: bestaande en nieuwe bevoegdheden en wat er nog gaat komen', in: L.J.J. Rogier (red.), *Toezicht: opstellen over veiligheidstoezicht en markttoezicht*, Den Haag: Boom 2006.

⁴ Zie *Kamerstukken II* 2005/06, 29 392, nr. 12, p. 2.

⁵ *Stb.* 2012, 416 en 676, Geïntegreerde toelichting, p. 2. Zie over eerdere versies van het Bouwbesluit 2012: E. Alders, 'Bouwrecht, Bouwwerkbesluit, Bbgs of toch maar gewoon Bouwbesluit 2011', *BR* 2010, 137.

⁶ Onder woonoverlast wordt verstaan het schadelijke of hinderlijke effect van een doen of nalaten in en rond een woning en tuin voor omwonenden. Een woning is in de meeste gevallen een bouwwerk en gebouw (art. 1 sub c Woningwet). Dat geldt

grotendeels de opbouw van de Woningwet. Eerst besteed ik aandacht aan art. 1b Woningwet. In verreweg de meeste gevallen vormt art. 1b Woningwet de grondslag van handhavend optreden. Met behulp hiervan kan overtreding van het Bouwbesluit 2012 worden aangepakt. Vervolgens bespreek ik de rol van de welstandseisen bij het terugdringen van woonoverlast.

In de daarop volgende paragrafen ga ik in op drie bijzondere collegebevoegdheden. In art. 12d Woningwet is aan het college een bevoegdheid toegekend om niet-functionerende Verenigingen van Eigenaars aan te pakken. Een tweede bijzondere bevoegdheid is neergelegd in art. 17 Woningwet. Het college kan op grond hiervan een gebouw sluiten. Art. 14 Woningwet ten slotte bevat een derde bijzondere bevoegdheid op basis waarvan het college een eigenaar kan verplichten om het gebruik en beheer van een gesloten woning over te dragen aan een derde persoon of instelling.

Het artikel wordt afgesloten met een bespreking van art. 1a Woningwet. Dit betreft een vangnetbepaling waarmee overlastproblemen kunnen worden bestreden die niet onder de reikwijdte van de overige bepalingen in de Woningwet vallen. In de praktijk wordt deze bepaling in strijd met de bedoeling van de wetgever ook toegepast indien de specialis kan worden ingezet.

2. Art. 1b Woningwet (Bouwbesluit 2012)

Art. 1b Woningwet verbiedt het om het Bouwbesluit 2012 te overtreden. Indien dat wel gebeurt, kan het college op grond van het art. 1b lid 2 de eigenaar van bestaande gebouwen of andere bestaande bouwwerken met behulp van herstelsancties dwingen om het bouwwerk in overeenstemming met de bepalingen uit het Bouwbesluit 2012 te brengen, te laten komen of te houden.⁷ De bepaling vormt in veel gevallen de grondslag voor optreden tegen woonoverlast. Om de bevoegdheden uit de art. 12d en 17 Woningwet toe te kunnen passen is in veel gevallen overtreding van het Bouwbesluit 2012 vereist.

Veel voorkomende problemen als achterstallig onderhoud, hennepeteelt, vervuiling en overige hinderlijkheden worden bestreden met behulp van het Bouwbesluit 2012. Hieronder bespreek ik de jurisprudentie hierover. Daarbij verwijs ik naar uitspraken over het Bouwbesluit 2003 en de tot voor kort geldende bouwverordeningen omdat zij richtinggevend zijn voor de interpretatie van het Bouwbesluit 2012.

2.1 Achterstallig onderhoud

niet voor een minderheid van de woningen: het bekendste voorbeeld zijn sommige woonschepen. Zie bijvoorbeeld ABRvS 16 november 2011, LJN: BU4585, AB 2012, 4 m.nt. A.G. Nijmeijer. Vgl. ABRvS 25 augustus 2010, LJN: BN4907; ABRvS 7 april 2010, LJN: BM0217; J. Struiksmā, *Het systeem van het ruimtelijk ordeningsrecht*, Amsterdam: Struiksmā 2008, p. 89. Een tuin is als 'onbebouwd deel van een erf' veelal een open erf (art. 1.1 Bouwbesluit 2012). Zie ABRvS 2 november 2011, LJN: BU3134, *Jurisprudentie voor Gemeenten* (hierna JG) 11.0074 m.nt. M. Vols. Vgl. Rb. Roermond 12 maart 2002, LJN: AE1023; Rb. Zutphen 11 december 2009, LJN: BK7297.

⁷ Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, nr. 3, p. 17. Opmerkelijk is dat de wetgever van woningen en 'bestaande andere gebouwen' spreekt. Daarmee lijkt te worden gesuggereerd dat een woning altijd als gebouw gekenmerkt moet worden, terwijl dat niet altijd het geval is (denk aan woonschepen).

Het Bouwbesluit 2012 bevat minimumeisen aangaande onderhoud van gebouwen. Indien hieraan niet wordt voldaan, kan het college op grond van art. 1b Woningwet handhavend optreden. Zo kan het college een last onder dwangsom opleggen en de eigenaar van een woning verplichten om voorzieningen te treffen aan de slecht onderhouden woning.⁸ Daarnaast is het college bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen die verplicht tot het staken van het gebruik.⁹ Het lijkt zelfs mogelijk om met een last van bestuursdwang de sloop van een bouwwerk te bevelen.¹⁰

Art. 13 Woningwet bepaalt dat het college de eigenaar kan verplichten om het gebouw op een hoger onderhoudsniveau te brengen dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften voor bestaande bouw. Het niveau mag echter niet hoger zijn dan dat voor nieuwbouw. Het college kan volgens art. 15 Woningwet dit hogere onderhoudsniveau afdwingen met behulp van een herstelsanctie. In de praktijk wordt art. 13 Woningwet bijvoorbeeld toegepast om de reparatie van balkons en het aanbrengen van brandwerende scheidingen in een kamerverhuurpand af te dwingen.¹¹

2.2 *Hennepsteelt*

Het telen van hennep loont en komt derhalve in woningen vaak voor.¹² Niet zelden veroorzaakt het echter brandgevaar en (stank)overlast voor omwonenden. Indien in een woning een hennepkwekerij wordt aangetroffen, vindt in de meeste gevallen overtreding van het Bouwbesluit 2012 plaats. Door gebrekkige elektriciteitsvoorzieningen is sprake van onmiddellijk brandgevaar. Zo'n situatie is in strijd met afdeling 7.1 Bouwbesluit 2012, in het bijzonder met art. 7.10.¹³ Indien een hennepkwekerij wordt aangetroffen, treedt een college meestal voortvarend op tegen de overtreding van art. 1b Woningwet door middel van (super)spoedbestuursdwang (art. 5:31 lid 1 en 2 Awb). Een hennepkwekerij wordt dan ontmanteld zonder dat voorafgaand aan de overtreder een last wordt opgelegd. Bij super spoedeisende situaties hoeft zelfs geen besluit te worden afgewacht maar kan direct bestuursdwang worden toegepast. Het besluit moet nadien wel zo spoedig mogelijk bekend worden gemaakt. Zodanig optreden is niet omstreden.¹⁴ Het college mag verder gaan dan enkel het afsluiten van de elektriciteit naar de woning, en

⁸ Zie ABRvS 11 januari 2012, LJN: BV0575.

⁹ Zie ABRvS 16 maart 2011, LJN: BP7763; ABRvS 21 juli 2010, LJN: BN1888. Vgl. ABRvS 23 maart 2011, LJN: BP8720.

¹⁰ Zie Rb. Roermond 9 mei 2011, LJN: BQ4025; Rb. Utrecht (vzr.) 12 augustus 2008, LJN: BE0073.

¹¹ Zie Rb. Groningen (vzr.) 29 juli 2007, LJN: BN2936. Zie Rb. 's-Gravenhage 22 juni 2011, LJN: BR0759. Vgl. ABRvS 14 september 2011, LJN: BS884; *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, nr. 3, p. 6-8.

¹² Zie D.M.A. Bij de Vaate, 'Wie hennep teelt, zal oogsten? Toereikendheid van de bestuursrechtelijke bevoegdheden ter ontmoediging van de illegale hennepsteelt', *Gst.* 2010, 7340, nr. 80.

¹³ Onder het regime van de bouwverordening veroorzaakte een hennepkwekerij ook veelal een overtreding van de bouwverordening. Zie bijvoorbeeld ABRvS 2 mei 2012, LJN: BW4516; ABRvS 25 april 2012, LJN: BW2898; ABRvS 30 juli 2008, LJN: BD8872; ABRvS 2 april 2008, LJN: BC8515.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld ABRvS 29 juni 2011, LJN: BQ9683, r.o. 2.4 & 2.5; ABRvS 2 april 2008, LJN: BC8515; Rb. Breda 19 september 2011, LJN: BU3568; Rb. Breda 11 juli 2011, LJN: BR4483.

volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak (hierna Afdeling) kan de last onder bestuursdwang alles omvatten wat nodig is om de overtreding ongedaan te maken.¹⁵

2.3 Vervuiling

Vervuilde woningen en tuinen zijn een bron van (stank)overlast voor burens. Bovendien trekt de vervuiling ongedierte aan. Het college kan op grond van art. 1b Woningwet optreden tegen deze vervuiling. Volgens art. 7.21 Bouwbesluit 2012 moeten een bouwwerk, een open erf en een terrein zich namelijk in een zodanig zindelijke staat bevinden dat dit geen hinder voor personen en geen gevaar voor de veiligheid of de gezondheid van personen oplevert.

Het college kan handhavend optreden indien 'in een woning of op een erf overmatig veel last is van schadelijk of hinderlijk gedierte of wanneer de algemene reinheid (gezondheid) dat betaamt'. Een open erf of terrein mag geen gevaar voor de veiligheid of gezondheid veroorzaken door drassigheid, stank, verontreiniging, (on)gedierte, begroeiing of voorwerpen. Ondanks dit ruime toepassingsbereik mag het college 'niet lichtvaardig' overgaan tot het opleggen van bestuurlijke sancties, want het college is volgens de toelichting bij het Bouwbesluit 2012 alleen bij 'ernstige gevallen' bevoegd om op te treden.¹⁶

Art. 7.21 Bouwbesluit 2012 vervangt art. 5.1.1 van de Model-Bouwverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna VNG). De mogelijkheden om vervuiling met het Bouwbesluit 2012 aan te pakken lijken echter geringer dan met de bouwverordeningen. Onder het regime van de bouwverordening gold bijvoorbeeld niet de eis dat handhaving alleen mag plaatsvinden in ernstige gevallen.¹⁷

2.4 Hinder

In art. 7.22 Bouwbesluit 2012 is het 'restrisico' bij het gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen gereguleerd. De bepaling verbiedt het om in, op of aan een bouwwerk of op een open erf of terrein voorwerpen of stoffen te plaatsen, te werpen of te hebben, handelingen te verrichten of na te laten of werktuigen te gebruiken, waardoor: a) op voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze rook, roet, walm of stof wordt verspreid; b) overlast wordt of kan worden veroorzaakt voor de gebruikers van het bouwwerk, het open erf of terrein; c) op voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze stank, stof of vocht of irriterend materiaal wordt verspreid of overlast wordt veroorzaakt door geluid en trilling, elektrische trilling daaronder begrepen, of door schadelijk of hinderlijk gedierte, dan wel door verontreiniging van het bouwwerk, open erf of terrein; d) instortings-, omval- of ander gevaar wordt veroorzaakt.

Het gaat hier om een 'vangnetartikel' dat gevallen beslaat waarin niet wordt voorzien door de andere voorschriften van het Bouwbesluit 2012. Onder de reikwijdte van de bepaling vallen bijvoorbeeld lawaaihinder, de opslag van stankverwekkende stoffen, gevaarlijke stapeling van materialen en illegale hennepkwekerijen. De reikwijdte van art. 7.22 Bouwbesluit 2012 is niet volledig ongelimiteerd, aangezien het volgens de regering gaat om 'een geclausuleerde bevoegdheid die uitsluitend kan worden

¹⁵ Zie ABRvS 29 juni 2011, LJN: BQ9683, r.o. 2.2 & 2.3. Zie ook ABRvS 30 juli 2008, LJN: BD8872.

¹⁶ *Stb.* 2012, 416 en 676, Geïntegreerde toelichting, p. 203.

¹⁷ Zie ABRvS 2 november 2011, LJN: BU3134, JG 11.0074 m. nt. M. Vols; ABRvS 29 november 2006, LJN: AZ3235; ABRvS 28 april 2004, LJN: AO8464; ABRvS 24 september 2003, *BR* 2004, 6; ABRvS 24 maart 2003, LJN: AF7644; ABRvS 3 juli 2002, LJN: AE4890.

toegepast in de in dit artikel genoemde omstandigheden. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de gemeente algemene aanvullende of nadere eisen stelt'. De regering benadrukt bovendien dat de geëiste maatregelen in verhouding moeten staan met het te bestrijden risico en dat de noodzaak van de maatregelen moet worden aangetoond.¹⁸

Net als bij de bouwverordening lijkt het voor de hand te liggen dat art. 7.22 Bouwbesluit 2012 er niet toe strekt om de gebruikers van een woning te beschermen tegen door henzelf veroorzaakte overlast. De bepaling ziet slechts op derden 'als de tegen overlast te beschermen gebruikers van het bouwwerk'.¹⁹

De reikwijdte van art. 7.22 Bouwbesluit 2012 is minder ruim dan die van art. 7.3.2 Model-Bouwverordening VNG. In de toelichting op de Model-Bouwverordening werd bijvoorbeeld lawaaihinder veroorzaakt door radio- en televisietoestellen onder de reikwijdte van het verbod geschaard.²⁰ Art. 7.22 Bouwbesluit 2012 biedt hiervoor geen basis. Het voordeel hiervan is dat het college minder snel wordt betrokken bij burenruzies voortvloeiend uit relatief geringe hinderlijkheden.²¹

3. Welstandseisen

Slecht onderhouden woningen kunnen in ernstige mate in strijd zijn met de redelijke eisen van welstand. Het uiterlijk en de plaatsing van de woningen kunnen dan leiden tot overlast voor omwonenden, omdat zij zich storen aan het uiterlijk of de plaatsing. De art. 12 en 14a Woningwet verbieden dat het uiterlijk van een bestaand bouwwerk in ernstige mate in strijd is met de welstandseisen. Met de art. 13a en 15 Woningwet kan het college de eigenaar van een bouwwerk met een herstelsanctie dwingen om voorzieningen te treffen, zodat wordt voldaan aan de redelijke eisen van welstand.

De welstandseisen spelen niet vaak een rol in de rechtspraak.²² In 2010 is er wel sprake van een spraakmakende zaak. Het college merkt een dak als welstandsexces aan omdat hierop de tekst 'Jezus redt' met witte contrasterende pannen is gelegd. De eigenaar wordt gelast om het dak in de oude staat te herstellen. Volgens de eigenaar blijkt echter niet dat een significant aantal mensen zich ergert aan de aanwezigheid van de witte dakpannen. De Afdeling is van mening dat het college heeft mogen oordelen 'dat sprake is van buitensporigheid in het uiterlijk die ook voor

¹⁸ *Stb.* 2012, 416 en 676, Geïntegreerde toelichting, p. 203-204.

¹⁹ Rb. 's-Hertogenbosch 5 februari 2010, LJN: BL4384.

²⁰ Of dat geheel terecht was, is zeer de vraag. In 2000 bepaalt de Afdeling dat het veroorzaken van 'sociale overlast' niet tot overtreding van de bouwverordening kan leiden. Een definitie van sociale overlast wordt niet gegeven, maar de Afdeling stelt wel dat sociale overlast bijvoorbeeld wordt 'veroorzaakt door de aanwezigheid van onbevoegden op het terrein - die zich toegang verschaffen door de aanwezige omheining te forceren'. Het is daarom te onzeker of lawaaihinder wel onder de reikwijdte van de bepaling valt. Is het veroorzaken van lawaaihinder door televisietoestellen namelijk niet te kenmerken als sociale overlast? Zie ook ABRvS 9 maart 2000, *BR*, 750; ABRvS 18 mei 2000, *BR* 2000, 752 m. nt. J.W. Weerkamp. Vgl. ABRvS 16 januari 1997, R.03.94.038.

²¹ Zie ABRvS 15 september 2010, LJN: BN6981; Rb. Roermond (vzr.) 14 juli 2010, *JG* 10.0066 m. nt. M. Vols. Zie ook Rb. Rotterdam (vzr.) 19 november 2009, *JG* 10.0085 m. nt. M. Vols.

²² Zie bijvoorbeeld ABRvS 16 maart 2011, LJN: BP7799; Rb. Alkmaar 26 februari 2009, LJN: BQ1169.

niet-deskundigen evident is'. Volgens de Afdeling is de hoeveelheid mensen die zich aan de buitensporigheid ergeren geen zelfstandig criterium.²³

In de toekomst zullen de welstandseisen waarschijnlijk een nog bescheidener rol gaan spelen dan tegenwoordig. De invoering van de nieuwe Omgevingswet in 2013 zal waarschijnlijk leiden tot een afname van de hoeveelheid welstandseisen. Het uitgangspunt zal dan worden dat geen welstandsbeleid wordt gevoerd, tenzij de gemeenteraad anders besluit.²⁴

4. VvE en art. 12d Woningwet

In de grote steden bestaat een omvangrijke hoeveelheid slecht onderhouden appartementengebouwen. Veelal is de Vereniging van Eigenaars (VvE) die verantwoordelijk is voor het onderhoud van het gebouw niet actief. De wetgever heeft daarom sinds 2011 aan het college verschillende bevoegdheden toegekend die de leefbaarheid in gemeenten moet vergroten en de kwaliteit van appartementencomplexen verhogen. Het gaat om een mix van civiel- en bestuursrechtelijke bevoegdheden die zijn opgenomen in het Burgerlijk Wetboek (BW) en art. 12d Woningwet.

De minst verstreckende bevoegdheid is in art. 5:127a BW opgenomen. Als rechtspersoon kan de gemeente bij een ernstige dreiging voor overtreding van art. 1a of art. 1b Woningwet door de kantonrechter worden gemachtigd om een vergadering van de VvE bijeen te roepen. Tijdens deze vergadering kan de gemeente voorstellen doen over het beheer en onderhoud van het gebouw en de samenstelling van het VvE-bestuur. Het doel is om een VvE met drang aan te zetten tot het opstellen van een onderhoudsplan.

Een meer ingrijpende bevoegdheid is vastgelegd in art. 12d Woningwet. Het college kan onder dwang van een herstelsanctie een VvE verplichten om binnen een te bepalen termijn een onderhoudsplan door een deskundig persoon of een deskundige instantie op te laten stellen en dit plan van kracht te laten blijven gedurende zijn looptijd. Een afschrift van het plan moet binnen vier weken na opstellen aan het college worden gezonden.²⁵

Om deze bevoegdheid toe te kunnen passen, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. De bevoegdheid van art. 5:127a BW moet eerst toegepast zijn, tenzij redelijkerwijs voorzienbaar is dat het bijeenroepen er niet toe zal leiden dat de VvE uit eigen beweging een onderhoudsplan opstelt of laat opstellen. Daarnaast moet het verwaarloosde gebouw in een gebied gelegen zijn waarin de leefbaarheid onder druk staat. Dit betekent dat zich in het gebied complexe maatschappelijke problemen voordoen die worden veroorzaakt door fysieke, sociale en economische factoren. Die uiten zich in 'hoge werkloosheid, slechte kwaliteit van de woningvoorraad, gezondheidsachterstanden, criminaliteit, gevoelens van onveiligheid en onrechtmatige en illegale bewoning'.²⁶

²³ Zie ABRvS 14 juli 2007, LJN: BN1135; *Gst.* 2010, 77 m. nt. Teunissen; *JB* 2010/215 m.nt. Sanderink. Zie ook Rb. Dordrecht (vzr.) 10 juli 2009, LJN: BJ3806; Rb. Dordrecht (vzr.) 22 oktober 2010, LJN: BO1410.

²⁴ Zie *Kamerstukken II* 2011/12, 28 325, nr. 142.

²⁵ In art. 12 lid 3 Woningwet worden enkele minimumeisen aan een onderhoudsplan gesteld. Voor zover de looptijd langer is dan vijf jaar bestaat ook de verplichting het onderhoudsplan elke vijf jaar door een deskundig persoon of een deskundige instantie te laten herzien.

²⁶ Zie *Kamerstukken II* 2008/09, 31 991, nr. 3, p. 6.

Recidiverende VvE's kunnen worden aangepakt met de meest ingrijpende bevoegdheid. Op grond van art. 12d lid 5 Woningwet kan het college een VvE aanpakken die bij herhaling het gebouw niet voldoende beheert. Het college kan de VvE verplichten om het beheer aan een professionele beheerder van appartementencomplexen uit te besteden, indien de kantonrechter wederom een machtiging als bedoeld in art. 5:127a BW afgeeft binnen vijf jaar nadat een eerdere machtiging is afgegeven.²⁷

Een aanvullende bevoegdheid om een slecht onderhouden appartementengebouw aan te pakken is opgenomen in art. 13 Woningwet. Het college kan een VvE verplichten om voorzieningen te treffen waardoor de staat van dat gebouw komt te liggen op een niveau dat hoger is dan het niveau als voorgeschreven in het Bouwbesluit 2012 voor bestaande bouw. Het niveau mag echter niet hoger komen te liggen dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 voor nieuwbouw. De voorzieningen moeten bovendien onderdeel zijn van een onderhoudsplan als bedoeld in art. 12d Woningwet en niet al binnen een in het onderhoudsplan gestelde termijn zijn uitgevoerd.

In de literatuur wordt betwijfeld of de art. 5:127a BW en 12d Woningwet effectief zullen zijn bij de aanpak van verwaarloosde appartementengebouwen.²⁸ Toch zijn grotere gemeenten zoals Den Haag en Rotterdam al aan de slag met het aanschrijven van VvE's. Ervaringen met of jurisprudentie over toepassing van art. 12d Woningwet en art. 5: 127a BW zijn nog niet voor handen. Het blijft afwachten of deze bepalingen gemeentebesturen een effectief instrument geeft bij de aanpak van verloederde gebouwen.

5. Sluitingsbevoegdheid in art. 17 Woningwet

Voor ernstige gevallen kent de Woningwet in art. 17 aan het college een sluitingsbevoegdheid toe. Deze sluitingsbevoegdheid is onderdeel van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (de Rotterdamwet), die beoogt de leefsituatie in diverse grootstedelijke wijken te verbeteren en 'ongewenst woongedrag dat cumuleert in overlastgevende situaties' moet tegengaan.²⁹ Het college kan een gebouw of erf tijdelijk sluiten. Er moet dan wel sprake zijn van een overtreding van een bepaling uit één van de eerste drie hoofdstukken van de Woningwet. Dit zal in de meeste gevallen een overtreding van art. 1b Woningwet of art. 1a Woningwet zijn. De overtreding moet betrekking hebben op de staat of het gebruik van het gebouw, open erf of terrein en gepaard gaan met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid. Bovendien moet een klaarblijkelijk gevaar op herhaling van de overtreding aanwezig zijn.³⁰

²⁷ Zie *Kamerstukken II* 2008/09, 31 991, nr. 16.

²⁸ Zie bijvoorbeeld N. Vegter, 'Wetsvoorstel ter voorkoming van achterstallig onderhoud in de VvE. Publiekrechtelijk ingrijpen in een privaatrechtelijke rechtsverhouding'; *WPNR* 2011, 6869; N. Vegter, 'VvE's en woonoverlast' in M. Vols, *De aanpak van woonoverlast. Nadere juridische beschouwingen*, Groningen: VROM-Inspectie 2011; A.A. van Velten, 'Naar een effectieve gemeentelijke aanpak van de slapende VvE?', *WPNR* 2009, 6818.

²⁹ Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 30 091, nr. 3, p. 21-24.

³⁰ Tijdens de parlementaire behandeling wordt de voorwaarde dat het moet gaan om een ernstige bedreiging van de leefbaarheid geschrapt, aangezien 'lichtvaardig gebruik toch niet verwacht wordt'. Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 30 091, nr. 6, p. 17-18; *Kamerstukken II* 2004/05, 30 091, nr. 8, p. 38; *Kamerstukken II* 2004/05, 30 091,

Onder het ruime toepassingsbereik van de sluitingsbevoegdheid vallen het veroorzaken van overlast door huurders en verhuurders, gevaarlijke vormen van overbewoning (door illegalen), het volstrekt nalaten van het onderhoud, het gebruik van een tuin als stortplaats voor grof huisvuil, het bewust laten verkrotten en vervuilen van de woning en het gebruik van de woning voor grootschalige hennepcultuur. Een nadere specificering van de 'relatief ruime sluitingsgronden' is niet gegeven aangezien het volgens de regering aan de bestuursrechter is om in het geval van grensgevallen duidelijkheid te scheppen.³¹

De bevoegdheid van art. 17 Woningwet wordt in de praktijk weinig toegepast. Men moet wel heel zeker van zijn zaak zijn dat aan alle vage voorwaarden uit de bepaling wordt voldaan.³² Er is weinig terechtgekomen van de bedoeling dat hennepcultuur in woningen op grond van art. 17 Woningwet zouden worden aangepakt. De sluitingsbevoegdheid uit de Woningwet voegt weinig aan het handhavingsarsenaal toe. Burgemeesters sluiten namelijk steeds vaker op grond van art. 13b Opiumwet woningen die als hennepkwekerijen gebruikt worden. In de jurisprudentie stuit dat niet (meer) op bezwaren.³³

Art. 17 Woningwet lijkt een dode letter in de wet te zijn geworden. Het is afwachten of deze conclusie ook getrokken wordt in de evaluatie van de Rotterdamwet die halverwege 2012 zal verschijnen.³⁴

6. Wet Victor in art. 14 Woningwet

De troosteloze aanblik van gesloten (dichtgetimmerde) woningen draagt niet bij aan een verbeterde leefbaarheid in wijken. Het college heeft in art. 14 Woningwet een bevoegdheid gekregen om de verhoudingen in een wijk na een woningsluiting te normaliseren en te voorkomen dat wederom overlast wordt veroorzaakt vanuit een leegstaand gebouw. Deze bevoegdheid is onderdeel van de Wet Victor. Deze wet regelt het huur- en bestuursrechtelijke traject na sluiting van een woning.³⁵ Een woning kan op grond van art. 174a Gemeentewet, 13b Opiumwet en 17 Woningwet worden gesloten. Het college kan na sluiting de eigenaar verplichten om het gebouw in gebruik te geven aan een andere persoon dan degene die het gebruik moest staken door de sluiting. Ook kan het college besluiten de eigenaar te verplichten om het gebouw in beheer te geven aan een persoon of instelling die uit

nr. 14; *Kamerstukken I* 2005/06, 30 091, nr. B, p. 4; Zie *Kamerstukken I* 2005/06, 30 091, nr. C, p. 9.

³¹ Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 30 091, nr. 8, p. 38-41.

³² Zie ABRvS 18 maart 2009, LJN: BH6312; JG 09.0060 m.nt. M. Vols. In deze zaak wordt niet betwist dat het college bevoegd was tot sluiting van een gekraakte loods, maar draait het om een procedurele fout waardoor de kosten van het toepassen van bestuursdwang niet kunnen worden verhaald. Zie ook T. Holtslag & M. Vols, *Onderzoek Woonoverlast: een analyse van de aanpak van woonoverlast en verloedering*, Groningen: VROM-Inspectie 2010, p. 29-40.

³³ Zie bijvoorbeeld Rb. Roermond (vzr.) 2 februari 2012, LJN: BV2874. Vgl. Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 24 september 2010, JG 10.0083 m.nt. M. Vols.

³⁴ Zie ook <http://www.openbareorderecht.nl/index.php/wetsvoorstel-harde-aanpak-huisjesmelkers-en-verhuurverbod-aangekondigd/>.

³⁵ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 549, nr. 3, p. 1-3. Zie hieromtrent ook J.A.M.A. Sluymans, 'De Wet Victor kritisch beschouwd', *Gst.* 2001, 7144; M. Vols, *Evaluatie wetten Victor en Victoria*, Groningen: VROM-Inspectie 2009; M. Vols & S.D. van Wijk, 'Wet Victor en de proportionaliteitstoets uit artikel 8 EVRM', *WR Tijdschrift voor huurrecht* 2011, 128.

hoofde van beroep of bedrijf op het terrein van de huisvesting werkzaam is. Dit beheer omvat volgens art. 14 lid 5 Woningwet het in gebruik geven van een gebouw en het verrichten van handelingen met betrekking tot het gebouw die volgens het burgerlijk recht tot de verantwoordelijkheid van een eigenaar behoren.³⁶ Een eigenaar van een gesloten woning kan volgens art. 14 lid 2 sub b en c jo 15 Woningwet onder dwang van een herstelsanctie eveneens verplicht worden tot het binnen een bepaalde termijn op orde brengen van het gebouw, zodat het geschikt wordt voor bewoning.

In de praktijk wordt art. 14 Woningwet niet toegepast. De procedure van art. 14 Woningwet is praktisch moeilijk uitvoerbaar. Ten eerste is het in veel gevallen moeilijk of onmogelijk om een woning te sluiten.³⁷ Daarom komt het college niet toe aan de vervolgstap uit art. 14 Woningwet. Mocht een woning wel gesloten worden, dan is toepassing van art. 14 Woningwet veelal onnodig. Eigenaren nemen na (de waarschuwing voor) sluiting van de woning veelal zelf maatregelen tegen de overlast, verlaten de woning of gaan (gedwongen door de hypotheekhouder) over tot verkoop van de woning.³⁸

Indien het college toch kan besluiten tot toepassing van art. 14 woningwet, dan blijkt het lastig om een gebruiker of beheerder te vinden. Vaak is de woning zo verwaarloosd dat het voor de gebruiker of beheerder (financieel) niet interessant is om het gebruik of beheer over te nemen. De beheerder ontvangt weliswaar een door het college vast te stellen beheervergoeding, maar deze is niet hoog genoeg om de kosten te dekken. De kosten als gevolg van de tijdelijke onverhuurbaarheid komen gezien het bedrijfsmatige karakter van de beheerder voor risico van die beheerder. Deze kan proberen de kosten af te wentelen op de gemeente. De gemeente zal volgens initiatiefnemers van de Wet Victor bereid zijn om de kosten te dragen wanneer weinig beheerders te vinden zijn. Dat blijkt in de praktijk een verkeerde inschatting.³⁹

Om deze problemen het hoofd te bieden kan het college proberen om een zo hoog mogelijke beheervergoeding vast te stellen. Door de bevoegdheid in art. 14 Woningwet onverwijld toe te passen na de bestuursrechtelijke sluiting zal de staat van het pand tijdens een sluiting niet verder verslechteren. Daardoor zal het gesloten gebouw zich in een minder verwaarloosde staat bevinden en kan een hogere huur worden gevraagd. De huuropbrengst en de beheervergoeding zullen hoger kunnen zijn. Het college kan daarnaast besluiten om de hoogte van de huurinkomsten en de beheervergoeding gelijk te trekken. De eigenaarsvergoeding wordt daarmee nihil. Met de opbrengsten daarvan zouden de beheerskosten en eventuele

³⁶ Zie *Kamerstukken II* 1995/96, 24 549, nr. 11, p. 6-11; *Kamerstukken I* 2001/02, 24 549, nr. 78, p. 8. Ook kan worden aangeschreven degene die uit anderen hoofde bevoegd is om het betreffende gebouw in gebruik te geven.

³⁷ Tijdens de parlementaire behandeling wordt al gewaarschuwd voor een te ingewikkelde en complexe procedure. *Kamerstukken II* 1995/96, 24 549, nr. B, p. 3-5. Zie over de bestuursrechtelijke sluitingsbevoegdheden J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer. Naar een balans tussen bescherming en beperking', *Tijdschrift voor mensenrechten (NJCM-Bulletin)*, 2011, nr. 3, p. 307-324.; ABRvS 1 december 2010, AB 2011, 82 m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder; *Gst.* 2011, 27 m.nt. L.J.J. Rogier; *JG* 11.018 m.nt. M. Vols.

³⁸ Zie M. Vols, *Evaluatie Wetten Victoria en Victor*, Groningen: VROM-Inspectie 2009.

³⁹ *Kamerstukken I* 2001/02, 24 549, nr. 78, p. 2-10.

herstelwerkzaamheden kunnen worden betaald, waarna de huuropbrengst wederom hoger is.⁴⁰

Een wetswijziging is noodzakelijk om dit probleem structureel op te lossen. Er kan dan gedacht worden aan de introductie van een betaalverplichting voor de eigenaar ten aanzien van de beheerder. De beheerder krijgt zo betaald voor zijn werkzaamheden, ongeacht of de woning verhuurd kan worden. Het wordt zo financieel interessanter voor beheerders om voorheen gesloten gebouwen te beheren.

7. Vangnetbepaling in art. 1a Woningwet

Het is voor de wetgever moeilijk voorzienbaar welke situaties allemaal overlast kunnen veroorzaken. Daarom kan zich een situatie voordoen waar geen sprake is van een overtreding van art. 1b Woningwet of de welstandeisen, maar waar wel moet worden opgetreden. Problemen die niet onder andere regelgeving vallen, kunnen onder de reikwijdte van art. 1a Woningwet geschaard worden.

Art. 1a lid 1 Woningwet legt de eigenaar van een bouwwerk, open erf of terrein een zorgplicht op. De eigenaar draagt er zorg voor dat door de staat van zijn bouwwerk, open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat of voortduurt.⁴¹ Het tweede lid van art. 1a Woningwet legt een zorgplicht op voor een ieder die een bouwwerk bouwt, gebruikt, laat gebruiken of sloopt, dan wel een open erf of terrein gebruikt of laat gebruiken. Voor zover dat in diens vermogen ligt, moet hij er zorg voor dragen dat als gevolg van dat bouwen, gebruiken of slopen geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt. De zorgplicht van art. 1a lid 2 Woningwet geldt bijvoorbeeld voor van huurders of gebruikers van een bouwwerk of verhuurders, exploitanten of beheerders van een bouwwerk die geen eigenaar van het bouwwerk zijn.⁴²

Art. 1a Woningwet is een vangnetbepaling met een ruim toepassingsbereik. De begrippen veiligheid en gezondheid slaan op de veiligheid of gezondheid van mensen, dieren en goederen. Het is zelfs niet noodzakelijk dat bouwvoorschriften worden overtreden om te spreken van een overtreding van art. 1a Woningwet. Het is niet noodzakelijk dat de overtreder kennis of wetenschap van de onveilige of ongezonde situatie heeft om te kunnen spreken van overtreding. Overbewoning, onhygiënische, onveilige of overlastgevende bewoning kunnen leiden tot overtreding van art. 1a Woningwet. Ook het ontbreken van werkende sanitaire voorzieningen en de aanwezigheid van een te hoge concentratie asbestdeeltjes in de binnen- of buitenlucht als gevolg van de aanwezigheid van asbest in, op of aan een bouwwerk kunnen leiden tot een overtreding.⁴³

⁴⁰ Voor de vaststelling van de hoogte van de vergoeding zijn geen wettelijke criteria vastgesteld, maar gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De beheerder stelt na overleg met de eigenaar een huurprijs vast. Deze huurprijs moet in het economisch verkeer redelijk zijn. De beheerder int de door de huurders te betalen huurprijs en geeft dit bedrag na aftrek van de beheervergoeding aan de eigenaar.

⁴¹ Art. 1a Woningwet is naast de eigenaar gericht op degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen.

⁴² Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, nr. 3, p. 25.

⁴³ Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, nr. 3, p. 8-10; *Kamerstukken II* 2004/05, 29 392, nr. 9, p. 3. Op de vage norm is scherpe kritiek geleverd. Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, nr. 4, p. 2-4; *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, nr. 6, p. 13-14; *Kamerstukken I* 2005/06, 29 392, nr. B, p. 1-2; J.M.H.F. Teunissen, 'Legislatieve alabastine', *NJB* 2010 nr. 4, p. 27-31; J.M.H.F. Teunissen, *Alternatieve regelgeving*

Na de constatering van een overtreding kan het college de overtreder via een herstelsanctie dwingen om maatregelen te treffen. Deze maatregelen moeten wel in het vermogen van de overtreder liggen en technisch, fysiek, organisatorisch en objectief gezien geschikt zijn om het gevaar voor de gezondheid of veiligheid te voorkomen of te beëindigen. Daarnaast moeten de voorgeschreven maatregelen proportioneel zijn. Indien nodig kunnen tijdelijke beheers- of ordemaatregelen worden genomen, die strekken tot de beheersing van de ontstane onveilige of ongezonde situatie.⁴⁴

Het gevaar bestaat dat het college in de praktijk alleen nog maar de ruime vangnetbepaling van art. 1a Woningwet toepast. Op grond van art. 1a Woningwet leggen colleges steeds vaker een herstelsanctie op bij de aanpak van slecht onderhouden woningen en hennepkwekerijen.

In 2010 brengt de Afdeling de vangnetfunctie nog in herinnering: handhavend optreden op basis van art. 1a Woningwet is slechts aan de orde 'indien in het desbetreffende geval geen bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschrift van meer specifieke aard valt aan te wijzen op grond waarvan in afdoende mate kan worden opgetreden ter voorkoming of beëindiging van het geconstateerde gevaar'.⁴⁵

Na 2010 is sprake van een kentering in de rechtspraak. De Rechtbank Rotterdam stelt bijvoorbeeld dat 'gelet op de complexe gevaarzetting bij illegale hennepkwekerijen, geen bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschrift van meer specifieke aard valt aan te wijzen op grond waarvan in afdoende mate kan worden opgetreden ter voorkoming of beëindiging van de geconstateerde gevaren'. Het college kon volgens de Rechtbank Rotterdam daarom zijn bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang 'in deze (uitsluitend) op artikel 1a, tweede lid, van de Woningwet baseren'.⁴⁶ Ook in uitspraken van de Afdeling zelf wordt gesteld dat art. 1a Woningwet de grondslag van handhavend optreden is na de vondst van hennepkwekerijen in woningen.⁴⁷

In een ander zaak geeft het college aan dat een brandgevaarlijke situatie is ontstaan 'ten gevolge van een onprofessioneel aangelegde elektrische installatie, terwijl de lampen en transformatoren op hout waren gemonteerd'.⁴⁸ Het is onduidelijk waarom in deze zaak geen sprake is van overtreding van art. 1b Woningwet (Bouwbesluit 2003) of de toenmalige bouwverordening. Wellicht bestaan er hennepplantages die geen brandgevaar of hinder veroorzaken, maar toch gevaarlijk voor de veiligheid of gezondheid zijn. Het kan ook om een vergissing gaan die door niemand is opgemerkt en dat toch gesproken dient te worden van een overtreding van het Bouwbesluit en bouwverordening.

8. Tot slot

De wetgever heeft het college in de Woningwet van 2007 extra bevoegdheden verleend om woonoverlast effectief te kunnen aanpakken. De rol van art. 1b

en eigen verantwoordelijkheid, Nijmegen: Wolf 2007; J.M.H.F. Teunissen, 'De herziening van de Woningwet op het punt van de handhaafbaarheid en de handhaving. Een verwerpelijk wetsvoorstel', *NJB* 2004, nr. 9.

⁴⁴ Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, nr. 3, p. 20-21 & 26.

⁴⁵ Zie ABRvS 7 april 2010, LJN: BM0179, r.o.2.6.3.

⁴⁶ Rb. Rotterdam 23 september 2010, LJN: BP1642.

⁴⁷ Zie ABRvS 19 oktober 2011, LJN: BT8582, *Gst.* 2012, 25 m.nt. L.J.J. Rogier & J.M.H.F. Teunissen; ABRvS 13 april 2011, LJN: BQ1029; ABRvS 9 februari 2011, LJN: BP3715; *JG* 11.0038 m.nt. M. Vols.

⁴⁸ Zie ABRvS 3 augustus 2011, LJN: BR4011; *JG* 11.0068 m.nt. M. Vols.

Woningwet waarin overtreding van het Bouwbesluit 2012 wordt verboden, kan nauwelijks worden overschat. De bepaling speelt bijvoorbeeld een belangrijke rol bij de aanpak van achterstallig onderhoud, hennepsteelt, vervuiling en andere hinderlijkheden. De welstandeisen en de bevoegdheden uit de art. 14 en 17 Woningwet worden in de praktijk niet of nauwelijks gebruikt. Ze lijken tot een dode letter te zijn geworden. Afgewacht moet worden hoe de bevoegdheid in art. 12d Woningwet om niet-functionerende VvE's aan te pakken zich zal ontwikkelen. De veelvuldigheid waarmee art. 1a Woningwet wordt ingezet, baart zorgen. Het bevordert de rechtszekerheid niet dat deze vangnetbepaling steeds vaker de grondslag vormt voor handhavend optreden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanpak van hennepsteelt, terwijl hiervoor speciaal art. 17 Woningwet is gecreëerd. Bovendien kan heel vaak art. 1b Woningwet worden ingezet want bij hennepsteelt vindt in de meeste gevallen overtreding van het Bouwbesluit 2012 plaats. Staat de Afdeling toe dat de vangnetbepaling art. 1a Woningwet ook in dit soort situaties mag worden toegepast, dan kan de Woningwet met een fors aantal bepalingen worden teruggebracht.